第四章
成效及困难

提高公共行政的质素

4.1　本署的调查终结时，本人有权建议改善措施。本人视提高公共行政的水平为职责所在。就全面调查而言，我们在决定提出建议前，会邀请事涉机构就调查报告草拟本发表意见。即使是以初步查讯方式处理的个案，我们亦会谘询有关机构，然后才确定提出的建议，目的在于确保本署建议的措施切实可行，合情合理。

4.2　一般而言，即使调查确定有个别人员犯错，本人也不会就纪律处分向有关机构提供任何意见。本署的职责是协助改善制度和改进程序，而不是要惩罚个别人员。无论如何，管理及纪律事宜应由机构首长决定。只有在发现极严重失当的行为时，本人才会建议所涉机构考虑采取纪律行动。

4.3　在本年度，本人完成了38宗个案的全面调查及四项主动的直接调查，提出共103项建议。另外，就1,857宗以「提供协助／作出澄清」方式终结的个案，本人也提出了共237项建议。本署的建议大部分均获所涉机构接纳(参见第三章**第3.19至3.20段**)，我们亦会监察其落实情况和进度。假如所涉机构在落实建议方面有实际困难，例如有难以预料的情况出现或情况有变，本署会与他们重新商讨。

4.4　每年，在申诉专员年报提交立法会省览后，政府当局会向议员提交《政府覆文》，汇报政府部门和公营机构如何落实申诉专员的建议。

4.5　有关部门和机构因应本署的调查而推行的措施，已明显地改善了公共行政和服务。这些改善措施主要分六大类：

(a)　制定更清晰的指引，使运作更为一致和有效；
(b)　促进更有效的跨部门协调安排；
(c)　更有效地处理市民的查询及投诉；
(d)　提供以客为本的服务；
(e)　为市民提供更清晰的资料；以及
(f)　为员工提供培训。

4.6　**附件6**载列其中一些实例，当中包括订立有关提取食物样本进行化验的新指引；部门之间在临时交通安排的试验上有较佳的协调；增加电话查询服务留言信箱的录音容量；给予公开考试的考生更清晰指引，说明评分的标准；以及加强员工对处理公屋租住权转移个案的认识。

《公开资料守则》

4.7　在上年度，本人特别谈到申诉专员一项与公民及政治权利有关的职能，即市民有权查阅政府管有的资料。政府在《公开资料守则》(「守则」)中订明这项权利：若有市民提出要求，除非有合理理由不公开资料，否则各政府部门应向他们提供所保存的资料。守则的「运作指引」更规定，即使不是指明根据守则的规定要求查阅资料，政府部门亦须按照守则的精神处理。《申诉专员条例》赋权予本人就违反守则的投诉进行查讯。

4.8　许多市民其实并不清楚当局有这套守则，但市民查阅资料的要求却一直上升。在本年度，本署接到15宗相关的投诉(上年度则为六宗)，并终结了九宗个案(其中两宗是由上年度转入的)。在处理这些个案时，本署留意到有些政府部门也不大理解守则。在多宗个案中，事涉部门在拒绝向市民提供资料时，不但没有说明理由，甚或提出守则内没有的理据。在其

他一些个案中，拒绝的理由反映出部门明显误解或严重曲解守则。尤其明显的是，部门一般都不了解守则的精神是要尽量提高政府的透明度；以及无论市民是否指明根据守则而提出要求，都应尽量提供资料。有一、两宗个案中，连公开资料主任也竟然显得十分无知。

4.9　上述情况显然并不理想，更不能接受。这套守则自一九九六年推行，至今已超过11年，但社会上对守则的认识还是如此缺乏。政府当局必须加大力度宣传，尤其须提高公务员对守则的认识。

处理行政体制上的问题

4.10　行政失当或许只是由于部分人员犯错引起的个别事件。然而，我们有时会发现相同错误重复出现，而且是由于行政体制上的流弊。本署在终结个案时，会特别留意所发现的问题是否在多个部门或机构出现，又或是否反映机构内部较为根深柢固或普遍存在的缺失。假如问题不能透过个别投诉而全面处理或彻底解决，本署便会敦促所涉机构注意，有需要的话，甚至会提升至政府总部促请关注。这些问题若要深入审研，尽管没有接到投诉，本署亦会主动展开直接调查（参见第二章**第2.13段**及第三章**第3.16**至**3.17段**）。

渗水问题与联合办事处

4.11　香港不少家庭长期受渗水问题困扰，尤以多层旧建筑物的住户为甚。每年，政府接到数以百计的求助电话，要求协助处理这类问题，而本署亦不时接到市民投诉，指政府部门对渗水问题没有采取行动或处理不当。二零零四年十二月，政府当局推行一项试验计划，其后于二零零六年中在各区成立联合办事处（「联办处」）。联办处是从屋宇署及食物环境卫生署抽调职员组成的，在更佳的专业知识和技术支援下，以「一站式」服务处理全港有关渗水的投诉。

4.12　尽管原意甚好，联办处在投入服务初期却出现不少问题，令它成为本署接到的多宗投诉的对象。因此，本署决定展开直接调查，并于今年三月完成。联办处的办事程序和实行情况均有不足，而本署的调查更发现其组织架构有多处欠妥善。联办处有名无实，其结构松散，既没有正式的主管，亦无明确的统属关系和问责机制。而且，由于联办处没有包括水务署，令部门之间的协调困难重重，更遑论合作。水务署不愿意接受联办处的调查结果，而三者对于应由哪个部门执法和引用哪些法例亦持不同意见，更凸显了这些问题。本署明白这些部门的立场各有依据，但不能接受部门因意见分歧而任问题拖延。这只会令受影响的住户徒费唇舌与部门不停交涉，同时亦继续饱受渗水困扰之苦。其实，不论部门采取甚么方法，市民所期望的肯定是问题得到解决。假如有关部门认为某些事情不在他们职权范围内，或无从介入，便应向投诉人解释，清楚说明所持立场的理据。

4.13　然而，私人楼宇的维修保养，包括渗水问题，最终属业主的责任，应由有关人士自行解决。业主有责任为其私人物业做好维修保养，而造成渗水的一方实有责任找出原因，以解决问题。

街道管理及协调工作

4.14　部门间的协调不足，在管理街道方面更见显著，这同样是广受市民关注及引起不满的问题，当中最常见的是商店、小贩摊位及食肆违例扩展营业范围。另一种情况是在新界区常见的违例停放单车。此外，未经许可收集建筑工程废料或可循环再造物品的吊斗，亦是街道上常见的现象。至于相当扰人的推销员常用的易拉架，则是较近期出现的街道管理问题。

4.15　这些问题往往处于几个执法部门职权范围互相重迭的部分，要确定引用哪些法例处理，存在很大的灰色地带。单靠一个部门执法，尽管不断采取行动，并不能彻底解决问题。公众则视此为行政失当。更甚者，在某些个案，所涉部门索性暂缓行动，直至能够就责任谁属达成共识为止。

4.16　有鉴于此，本署已宣布就政府当局对街道管理的措施主动展开直接调查，并已有若干市民回应，向我们提供资料和意见。

投诉人或部门的异议

4.17　根据《申诉专员条例》，对于是否展开查讯及完成查讯后的结论，最终均是由本人决定。但是，假如投诉人提出新的资料或观点，本人愿意覆检决定及结论，亦会接受所涉机构提出的异议。本人会藉此适当地重新审视本署的办事程序及工作方法。我们不时自我提示，须留意本署的工作有否改善的需要及空间。

覆检个案

4.18　投诉人若不满我们的调查结果或结论，便会要求覆检其个案。本署在这方面有特定的程序，首先由原本负责个案的调查员审研投诉人要求覆检的理据，然后把意见提交其所属调查组的总调查主任。后者会重新审视个案，并会着眼于投诉人提出的任何新证据或观点，然后把覆检的要求提交主管的助理申诉专员审阅。覆检个案的要求均经副申诉专员进一步审核，再由本人最后批核并作结论。

4.19　在本年度，本署接到共310宗覆检个案的要求，而上年度则有336宗。在完成覆检后，本人改变了对七宗个案的决定，而在去年则有11宗。

4.20　有时，投诉人要求本署覆检个案之馀，亦会投诉调查人员在查讯时存有偏见、工作欠周全或不称职。所有这类投诉均会先由总行政主任研究，假如确定为对本署人员的行为的投诉，则由他独立处理（参见第五章**第5.17**至**第5.20段**），然后再向本人报告其调查结果。不过，这类指称大都是因投诉人对查讯结果或结论感到不满意而起。由于所有调查报告均经本人亲自批核，这类投诉其实是针对本人的决定，而非指摘本署职员。在这情况下，覆检的要求便会交给原本负责个案的总调查主任，并按照上述覆检程序处理。

司法覆核与诉讼

4.21　投诉人或机构除可要求申诉专员覆检个案之外，亦可以向法院申请司法覆核。由于法例赋予本人完全独立的地位，而本人对投诉个案的结论是最终决定，故此司法覆核机制尤其重要，既能符合投诉人的要求，亦足以确立申诉专员的角色及职能的独立性。

4.22　在本年度一宗有关审批综合社会保障援助的个案，投诉人就本人的决定申请司法覆核。高等法院在考虑投诉人提交的文件后，驳回其申请。

4.23　另一宗个案是关于公屋单位终止租约。投诉人向负责其个案的本署人员及房屋署一名职员提出民事诉讼，高等法院原讼法庭经聆讯后决定将诉讼剔除。

滥用投诉制度

4.24　偶尔，本署察觉到有些投诉迹近滥用投诉制度。有时，有些投诉人显然是企图利用政府当局的权力向商业竞争对手、邻居或其他人士施压，以图达到某些目的。假如所涉机构拒绝顺从其无理要求，投诉人往往便会转而投诉该机构。

4.25　在处理这类投诉时，本署坚守基本原则，不偏不倚及客观公正地进行调查。假如投诉人无理取闹，我们亦会毫不犹疑地予以批评。有时投诉人会因此转而投诉甚或辱骂本署人员。然而，为求公平公正，我们必会坚守立场，以专业及无私无畏的精神履行职能。

关于职权范围的问题

职权范围检讨

4.26　在上年度的年报中，本人曾提及本署已完成职权范围检讨的第一部分，并建议在《申诉专员条例》附表1加入某些机构，把他们纳入申诉专员的职权范围。此外，本人亦建议放宽条例附表2中对本署调查权力的某些限制，以及解决本署人员在执行职务时遇到的某些困难或欠清晰之处。

4.27　而在本年度，本人已完成检讨的第二部分，探讨世界各地申诉专员制度的发展，以及若采纳这些发展方向对香港申诉专员制度可能产生的影响。本人亦已于二零零七年十一月把这部分的报告提交政府当局审议。

参与其他公营机构的工作

4.28　自投诉警方独立监察委员会(「警监会」)成立以来，申诉专员一直派代表参与委员会的工作。鉴于该会发生泄漏投诉人的个人资料事件，以及个人资料私隐专员就此而进行调查，本人认为因存在角色冲突，而决定不应继续参与警监会的工作，因为个人资料私隐专员公署及警监会秘书处分别属于《申诉专员条例》附表1第I部及第II部所列机构，而第II部所列机构假如在行使职能时违反《公开资料守则》，则申诉专员有权就其行动展开调查。因此，两个机构均在本人职权范围之内。为免引起角色冲突或瓜田李下之嫌，本人要求辞去警监会委员一职，并于二零零七年五月获政府接纳。

4.29　过去多年，一直有人要求把警监会确立为法定机构，完全独立于政府之外。为此，政府当局草拟相关法例已有多时。近期机密资料外泄事件及相关的事态发展，更提高市民对警监会秘书处的问责性的关注，因而重新推动要警监会与政府分离的诉求。去年六月，政府当局在宪报刊登《投诉警方独立监察委员会条例草案》，当中一项相应修订，是把警监会秘书处从《申诉专员条例》附表1第II部删除。据当局解释，作上述修订是因为制订守则的目的，在于确保市民有合理途径索取政府管有的资料，而且守则只适用于政府部门。由于警监会将来会自聘职员，其秘书处便不再是政府部门。既然现时的警监会没有纳入附表第II部，而转为法定机构的警监会亦然，因此当局认

图表. 4.1

重新审研的个案

理由 / 结果	新证据		新角度		不在本署职权范围内	合计
	有	没有	有	没有		
改变决定	1		6			7
维持决定		289			14	303
						310

为，当成立法定的警监会时，亦应顺理成章把秘书处从附表中删除。

4.30　本人对这论点不敢苟同。拟议的修订会削弱《申诉专员条例》的职权范围，且既不合逻辑，亦并无必要。廉政公署是独立法定机构，并非政府部门或机构，亦须遵从守则和纳入《申诉专员条例》附表第II部之内。本人认为，没有理由给予警监会不同对待，并已向政府当局陈述这些意见。

综述

4.31　本署的使命，是确保香港的公共行政公平和高效率。为此，我们特别注意研究行政制度或程序与工作方法上欠妥善之处，并提出改善建议。很多在本署职权范围内的机构均已采取相当的改善措施，足见我们的努力没有白费。

4.32　政府当局十分重视本署的意见，认真落实我们的建议，以期达致良好管治，本人对此衷心赞赏。本人定会继续与政府部门和公营机构共同努力，协助他们提升服务质素。